

**FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA – UNIR**  
**CAMPUS DE CACOAL**  
**DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS E ENGENHARIA DE**  
**PESCA E AQUICULTURA**

**AGOSTINHO TROVÃO DOS SANTOS**

**CONTROLE EXTERNO: ASPECTOS HISTÓRICOS**  
**E ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS**

**Trabalho de Conclusão de Curso**

**Cacoal**

**2009**

**AGOSTINHO TROVÃO DOS SANTOS**

**CONTROLE EXTERNO: ASPECTOS HISTÓRICOS  
E ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS**

Artigo apresentado à Fundação Universidade Federal de Rondônia, *Campus* de Cacoal, como requisito parcial para obtenção do Título de Bacharel em Ciências Contábeis.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Eleonice de Fátima Dal Magro

**Cacoal**

**2009**

# **CONTROLE EXTERNO: ASPECTOS HISTÓRICOS E ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS**

**Por**

**AGOSTINHO TROVÃO DOS SANTOS**

Artigo apresentado à Universidade Federal de Rondônia, Curso de Ciências Contábeis, para obtenção do grau de Bacharel em Ciências Contábeis, mediante Banca Examinadora, formada por:

---

**Presidente**

**Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Eleonice de Fátima Dal Magro – Orientadora/UNIR**

---

**Membro**

**Prof. Ms. Tiago Henrique de Sousa Echternacht - UNIR**

---

**Membro**

**Prof. Esp. Silas Neiva de Carvalho - UNIR.**

**Cacoal**

**2009**

*À DEUS, por ter me concedido uma família maravilhosa, amigos prestativos, colegas pacientes e mestres indispensáveis, todos igualmente responsáveis por este acontecimento.*

## CONTROLE EXTERNO: ASPECTOS HISTÓRICOS E ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS

Agostinho Trovão dos Santos<sup>1</sup>

**RESUMO:** O presente artigo aborda o início da Corte de Contas no Mundo e no Brasil, onde sua implantação foi dificultada por aqueles que discordavam da sua necessidade, proporcionando grandes debates sobre a pertinência de sua existência. As diversas mudanças sofridas concomitantemente as mudanças do país influenciaram nas suas conquistas e atuações. O objetivo da pesquisa é o estudo da evolução das Cortes de Contas, da ação fiscalizadora e da sua importância à sociedade moderna, submetida à administração de gestores em sua grande maioria não acostumados a obediência de princípios básicos aplicados a administração pública. Pautado em pesquisa bibliográfica o artigo reflete quais os entendimentos versam sobre as Cortes de Contas no que tange a sua jurisdição e competência, determinando sua área de atuação e conseqüentemente o efeito de suas decisões. Observa-se no estudo entendimento dos estudiosos quanto à presença das Cortes na sociedade organizada, vislumbra a sua real importância no meio que está inserida quando norteia as aplicações de recursos públicos em atendimento aos princípios da legalidade, legitimidade, economicidade, subvenção social e renúncia de receitas. Demonstra a necessidade de se adequar a sociedade moderna, que necessita de ações fiscalizadoras proativas que possibilitem descobrir as falhas antes de praticadas e exercer função pedagógica quando necessário, orientando os gestores em seus atos em consonância as necessidades coletivas.

**Palavras-chave:** Corte de Contas. Princípios. Administração pública. Competência. Jurisdição.

### INTRODUÇÃO

Um dos temas que mais suscita questionamentos na área pública diz respeito ao controle da aplicação dos recursos públicos, uma vez que tais recursos constituem a base da gestão governamental, pois, é com sua aplicação que o gestor público conseguirá atender as demandas sociais. No entanto, o não atendimento a essas demandas por problemas relacionados a referida aplicação são

---

<sup>1</sup> Graduando em Ciências Contábeis pela Fundação Universidade Federal de Rondônia, *Campus* de Cacoal, sob orientação da Professora Dr<sup>a</sup>. Eleonice de Fátima Dal Magro.

constantemente noticiados na imprensa mundial e, no Brasil, convive-se com as mesmas com uma intensidade maior do que o desejável.

Diante de um quadro de corrupção e escândalos, de governos marcados por fraudes, desrespeito aos princípios constitucionais, improbidades administrativas e desvios de finalidade dos recursos públicos, um órgão que exerce função de suma importância se destaca. Trata-se do Tribunal de Contas (TC), responsável pelo auxílio ao Poder Legislativo no Controle Externo sobre os atos praticados por qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos, nos moldes que se encontra neste início do século XXI.

Dada a importância do mesmo, destaca-se a necessidade de estudar sua história com vistas a entender a evolução pela qual passou e os motivos que o levaram a exercer papel de destaque no cenário nacional, chegando a ser considerado o quarto poder na República.

O **objetivo geral** da presente pesquisa é estudar a evolução do Tribunal de Contas no Brasil. **Especificamente objetiva** ainda: a) contextualizar a atuação fiscalizadora das Cortes de Contas junto aos gestores públicos da administração direta e indireta; b) abordar as interpretações quanto a sua função e dos trabalhos desenvolvidos; c) enfatizar a importância do controle externo exercido pelo Tribunal de Contas para a sociedade.

Nessa perspectiva, observa-se a lisura que deve permear os trabalhos desenvolvidos pelo Tribunal, objetivando o bem público e zelando pela aplicabilidade de princípios morais nas decisões dos gestores escolhidos pela sociedade, o que justifica o presente estudo que foi realizado fundamentando-se em pesquisa bibliográfica de caráter exploratório e descritivo, utilizando-se de livros e artigos científicos, complementada por pesquisas via *internet* para fazer a conceituação e embasamento teórico segundo delineamento metodológico apontado por autores como Gil (2006). O método de pesquisa adotado foi o dedutivo, partindo da abordagem geral do surgimento do controle externo das contas públicas no mundo para depois ater-se ao Brasil, onde após inúmeras tentativas frustradas, este mecanismo foi implantado com o objetivo de fazer bom uso dos recursos públicos.

## **1 ORIGEM E EVOLUÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS**

O Controle Externo sobre a administração pública teve início com as primeiras organizações de sociedade. Com o início da arrecadação de tributos como meio de sobrevivência do Estado, surgiu a necessidade de se gerir o patrimônio público formado, assim como de criar mecanismos de sobrevivência para a sociedade. Começaram então as divergências quanto a aplicação dos recursos arrecadados. Na idade média o controle já se fazia presente sobre as riquezas oriundas da terra, tanto as propriedades dos reis quanto a dos feudais necessitavam ser fiscalizadas atendendo aos interesses de seus titulares (CRETELLA JUNIOR, 1999).

No início este controle era realizado para evitar a apropriação indébita por parte dos gestores. Com o passar dos dias surgiram necessidades de aprimorar sua atuação, tendo como principais objetivos o controle da legalidade, legitimidade, economicidade e aplicação das subvenções e renúncia de receitas por parte dos governos, realizando inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, julgando as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicas da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público (BRASIL, 1988).

Diante deste contexto, a revisão bibliográfica a seguir aborda a história dos tribunais de contas e as reformas pelas constituições e decretos, além de outros itens pertinentes.

### **1.1 Contextualização Histórica dos Tribunais de Contas**

A história relata que o controle sobre as contribuições feitas pelo cidadão ao Estado para custear suas despesas com a administração dos interesses públicos iniciou com a organização da sociedade. Rosa (1975) informa que a mais de dois mil

anos na Grécia eram eleitos anualmente dez tesoureiros da deusa Atenas, perante os quais todos quantos exerciam parcela da administração deveriam não só justificar os atos de sua gestão como prestar contas dos valores recebidos.

Na mesma linha, o autor destaca que a publicidade das contas sujeitas à aprovação da assembléia era regra, onde se gravava em pedra para permitir um exame dos cidadãos. Poderia ser esse o primeiro embrião de Tribunal de Contas nos moldes atuais.

Como a primeira Corte de Contas, encontramos a criada por Napoleão Bonaparte, em 1807, motivada pela Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão em 1789, que dizia: "[...] a sociedade tem o direito de pedir conta a todo agente público de sua administração." Referida Declaração influenciou significativamente o surgimento das demais cortes, como o Tribunal de Contas de Portugal, de 1849; a *Corte dei Conti* italiana, em 1862; da Prússia, em 1872; da Alemanha, em 1876; entre outras (TCE/AC, s.d.).

O controle dos gastos públicos no Brasil começou a se fazer presente em 1808, com a chegada da Corte portuguesa, que fugia da invasão francesa a Portugal. Assim que chegou ao Rio de Janeiro, o príncipe regente criou um Ministério composto por três pastas: Negócios do Reino, Negócios Estrangeiros e da Guerra, e Negócios da Marinha e Ultramar (SILVA, 1999).

Em 28 de junho de 1808, foi expedido um alvará real criando o Erário Régio, encarregado da guarda dos tesouros reais e o Conselho da Fazenda, este, responsável pelos registros e controle dos gastos públicos. Embora este conselho pudesse ser considerado o embrião da Corte de Contas do Brasil, devido ao descontrole financeiro que atravessa o país, teve como finalidade dar aparência legal à desordem e aos saques descontrolados realizados ao Erário Régio (BARROS, 1999, p. 228).

Silva (1999, p. 25) discorre que com o retorno de D. João VI a Portugal em 1821, já proclamado rei, fica no Brasil como príncipe regente D. Pedro I, que proferiu em 09 de janeiro de 1822 as históricas palavras, "Se é para o bem da nação, diga ao povo que fico." iniciando aí o processo de independência, anunciada às margens do Ipiranga em 07 de setembro do mesmo ano. Em 12 de outubro de 1822, D. Pedro foi aclamado imperador, o qual convocou uma assembléia constituinte composta por 84 deputados de 14 províncias, para elaborar projeto da Constituição própria do novo país.



Segue o autor enfatizando que, devido a graves desentendimentos e a exaltações elevadas de deputados, os militares convenceram D. Pedro a dissolver a Assembléia Constituinte. Isto feito em 12 de novembro de 1823, onde um dia depois nomeou um Conselho de Estado, composto de dez membros, para elaborar a Constituição, que foi outorgada em 25 de março de 1824, a qual definiu quais os responsáveis por tomarem e quais os responsáveis por prestarem contas dos recursos arrecadados pelo Império, conforme especificado nos artigos a seguir:

*Em seu art. 15, inciso X, caberia À Assembléia Geral, composta da Câmara dos Deputados e do Senado, à quem era delegado o poder legislativo e de fixar anualmente as despesas públicas e repartir a contribuição direta, ficando o exame da administração passada e a reforma dos abusos nela introduzidos e “a discussão da proposta feita pelo Poder Executivo” sob a responsabilidade da Câmara dos Deputados, atribuições confirmadas nos incisos I e II do art. 37.*

*No artigo 170 consignava que “a Receita e a Despesa da Fazenda Nacional será encarregada a um Tribunal, debaixo do nome de Thesouro Nacional”.*

*No artigo 172 estipulava: O Ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros ministros os orçamentos relativos a despesas de suas repartições, apresentará na Câmara dos Deputados, anualmente, um balanço geral da receita e despesa do Tesouro Nacional do ano antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas públicas do ano futuro e da importância de todas as contribuições e rendas públicas (BRASIL, 1824).*

Assim começa o controle da gestão governamental no Brasil, obedecendo a orçamentos realizados previamente e balanços anuais comparativos posteriormente, que depois de examinados eram publicados. O exame previsto na Carta não se revestia do caráter de julgamento da gestão, prestando-se somente a oferecer um quadro comparativo da receita e da despesa, a instituição daquele tribunal viria a ser, de fato, uma espécie de ponto de partida para a criação do Tribunal de Contas.

Com a promulgação da primeira Constituição do Brasil Império e com determinação da Câmara dos Deputados em examinar as contas passadas, o sentimento da necessidade de um órgão específico para realizar os exames e acompanhar a administração financeira foi crescendo dia a dia, conseqüentemente surgiram às primeiras manifestações pela criação de uma Corte de Contas, sendo a primeira ocorrida em 1826, culminando em insucessos juntamente com diversas outras propostas ulteriores, até a proclamação da República em 15 de novembro de 1889 (CRETELLA JUNIOR, 1999).

Para Lima (2008, p. 13), “A proposta da criação do Tribunal de Contas figura ao lado do debate sobre abolição escravagista, uma das polêmicas de maior duração na história do parlamento brasileiro [...]” Inspirado em um projeto de Manoel Alves Branco, adormecido desde 1845, Ruy Barbosa, julgou oportuno reacender as esperanças de dotar a nação de um tribunal de contas independente. Para tanto, procurou consolidar as diversas correntes de pensamento sobre órgãos semelhantes existentes na Itália, França, Bélgica, Estados Unidos (CRETELLA JÚNIOR, 1983; 1999).

Como motivos justificantes para o feito, Ruy Barbosa (*apud* Lima, *op. cit.*, p. 13) valeu-se dos seguintes argumentos de definição:

[...] corpo de magistratura intermediária à Administração e à Legislatura que, colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças, possa exercer as suas funções vitais no organismo constitucional, sem risco de converter-se em instituição de ornato aparatoso e inútil.”

[...] convém levantar, entre o Poder que autoriza periodicamente a despesa e o Poder que cotidianamente a executa, um mediador independente, auxiliar de um e de outro, que, comunicando com a Legislatura, e intervindo na administração, seja, não só o vigia, como a mão forte da primeira sobre a segunda, obstando a perpetração das infrações orçamentárias por um veto oportuno aos atos do Executivo, que direta ou indireta, próxima ou remotamente, discrepem da linha rigorosa das leis de finanças.

Ao discorrer sobre o assunto Silva (1999) afirma que com esses argumentos, em 7 de novembro de 1890, o marechal Manoel Deodoro da Fonseca, chefe do Governo Provisório, juntamente com o seu ministro da Fazenda, Rui Barbosa, assinaram o Decreto nº 966-A, criando o Tribunal de Contas com atribuições de exame, revisão e julgamento das operações concernentes à receita e despesa da República. Assim, segundo o mesmo, competia ao Tribunal de Contas, nos termos do disposto no art. 4º do decreto, examinar mensalmente o movimento da receita e da despesa, conferindo os resultados por ele apurados em relação aos apresentados pelo governo, comunicando tudo ao Poder Legislativo, além de julgar as contas dos responsáveis, condenando-os ou expedindo quitação, conforme o caso.

Em 1891 com a criação da Constituição do Brasil República, o Tribunal ganhou proteção constitucional, tendo fim os vaivens, passíveis quando a mercê de leis ordinárias, e garantindo de vez a independência perante os poderes, para poder exercer sua função, independente da contrariedade ou não do gestor dos recursos

públicos. O Tribunal veio ter de fato seus trabalhos iniciados em 1893, na gestão do então Ministro da Fazenda Innocêncio Serzedello Corrêa, o qual se demitiu após o então Presidente Floriano Peixoto, baixar decretos retirando competências do Tribunal, quando este questionou a ilegalidade da nomeação de um parente do ex-presidente Deodoro da Fonseca (SILVA, 1999).

## **1.2 As Reformas pelas Constituições e Decretos**

Concernente a implantação da Corte de Contas no Brasil, autores como Siqueira (1999) enfatizam que foi obra dos que acreditavam que todas as aplicações dos recursos públicos deviam obedecer a leis, princípios morais e éticos e principalmente ser vinculadas aos objetivos pré-estabelecidos nas razões que justificavam as arrecadações dos tributos.

Para o autor, a sua efetivação não foi tarefa fácil, os gestores estavam acostumados a gastar os recursos sem prestar contas, sem observar a legalidade do gasto, ao menos observar se provinham recursos para cumprir com os compromissos assumidos. Observa-se que toda essa realidade entrou em confronto com a missão do Tribunal de fazer os gestores de recursos públicos, prestarem contas dos seus atos, frente a princípios adotados pela administração, em especial a pública, na tentativa de coibir o desrespeito com o erário, instalando uma nova cultura na administração pública.

Nesse período as evoluções das Cortes acompanharam ao desenvolvimento da democracia, longe de ser uma evolução linear e contínua, marcada por momentos de glória e de desilusões, foi se concretizando em normas, a princípio legais, mas depois, diante de inúmeras intervenções autoritárias, ganhou abrigo constitucional, podendo exercer suas funções com a liberdade e independência que necessita para coibir os abusos da Administração Pública. Ainda, em 17 de dezembro de 1892, Serzedello Corrêa, expediu o Decreto provisório nº 1.166 substituindo o Decreto nº 966-A, regulamentando a Corte de Contas em atendimento à Lei nº 23 de 1891, ficando a sua primeira composição com cinco membros, o presidente e quatro diretores, todos com direito a voto, um deles representante do Ministério Público (SIQUEIRA, *op. cit.*).

De acordo com Silva (1999), desde a primeira sessão, no dia 18 de janeiro de 1893, presidida pelo primeiro Ministro de sua história, Manoel Francisco Correia, ex-senador paranaense do império, o Tribunal passou por diversas mudanças em sua estrutura funcional para se adequar as necessidades do Controle Externo.

O modelo de atuação adotado pelo decreto nº 966-A era baseado no praticado pela Corte italiana, que consistia no controle *a priori*, mas com limitação, sendo facultado ao presidente da República ordenar o registro do ato, sob protesto, o novo regulamento editado adotou o sistema de veto absoluto ao registro de autorizações de despesas, embora com alguma restrição, limitado aos casos de verba esgotada, impropriedade de classificação e inexistência de previsão orçamentária (CRETELLA JUNIOR, 1999).

Com as limitações impostas ao poder do presidente com o veto absoluto, a atuação do Tribunal foi tema constante de fervorosas discussões entre os que apoiavam o poder obtido pelo Tribunal na fiscalização dos gastos praticados pela presidência, esta se defendia alegando ter seus poderes discricionários limitados, tendo que estar submetidos à autorização de um poder aleatório (SILVA, *op. cit.*).

Mesmo dotado de poder para negar o registro de atos ilegais, o Tribunal conseguia desenvolver um trabalho eficiente, resultado que provocou em 1896, já tendo um segundo presidente, Dídimo Agapito da Veiga Júnior, antes membro do Ministério Público. A edição do Decreto nº 392, regulamentado pelo Decreto 2.409 do mesmo ano, reduziu o quadro do Tribunal para quatro membros, sendo o presidente e três diretores, ficando a partir deste o membro do Ministério Público passível de demissão e sem direito a voto (SILVA, *op. cit.*).

Às atribuições do Tribunal acrescentou-se a competência de examinar a arrecadação dos impostos e taxas, a obrigatoriedade de remeter ao Congresso o relatório anual — antes apresentado somente ao ministro da Fazenda — com opinião sobre as reformas necessárias e abusos ou omissões praticados na gestão — segundo abordagem de Silva (*op. cit.*).

Em meio às tentativas de sobrevivência dos governos da república, o Tribunal ia sendo adaptado as características do governo da época. Em 1930, no governo autoritário de Getúlio Vargas, sofreu uma limitação na sua competência, quando a Constituição de 1891 foi substituída pela lei de governo provisório, dando ao presidente total poder discricionário tanto no executivo, quanto no legislativo. Nesta nova realidade foi suprimido o poder do registro prévio, reduzido para oito os

ministros e em número de um o corpo de auditores e do Ministério Público, extinguiu as delegações objeto de tanto esforço pelos defensores do Tribunal (SILVA, 1999).

Com a nova Constituição, em 1934, confeccionada com referências a da Alemanha e a da Espanha, foram restituídos os poderes ao tribunal, contemplando e ampliando todas as conquistas destituídas pelo Decreto do governo provisório datado de 1930. Na primeira vez da história Tribunal, sua competência abrangia o julgamento das contas daqueles que detinham sob sua guarda ou administrava algum bem público (CRETELLA JUNIOR, 1983).

Silva (*op.cit.*) afirma que todas essas conquistas durariam até a nova Constituição ditatorial de 1937, que destituiu o Congresso Nacional e o Tribunal de Contas teve sua competência limitada ao acompanhamento da execução do orçamento, ao julgamento das contas dos responsáveis por algum bem público e à legalidade dos contratos celebrados pela União, devendo emitir e remeter a Câmara dos Deputados parecer prévio das contas do executivo.

Porém, de acordo com Silva (*op. cit.*), a Câmara dos Deputados não se reuniu durante o governo Vargas. Ficando estes relatórios, resultado das tomadas de contas do presidente, remetidos para o próprio presidente que era o responsável pela nomeação dos membros da Corte com aprovação pelo Conselho Federal — que substituiu o Senado extinto. Ficou então vinculado ao Ministério da Fazenda, tendo seu dispêndio orçamentário custeado por este Ministério. O poder ditatorial do governo Vargas, prevaleceu até 1945, onde a atuação da Corte de Contas esteve presente sem poder exercer totalmente suas finalidades sociais, pois, seu novo regulamento era vinculado ao executivo totalmente ditatorial (SILVA, *op. cit.*).

Em 1946, o governo ditatorial de Getúlio Vargas findou-se. Surgiu então nova Constituinte, alicerçada em princípios democráticos, restabeleceu a competência ora suprimida pelo estado novo, dando algumas novas como: julgar a legalidade das aposentadorias, reformas e pensões, antes tinha a competência de exame das mesmas; julgar as contas dos responsáveis por autarquias (SANTOS, 2005).

Com a reestruturação do Congresso, vinculou a esse, a responsabilidade de fiscalização financeira e orçamentária do executivo, com o apoio do Tribunal de Contas, que lhe direcionava agora todos os pareceres e representações. Esta revolução na vida do Tribunal foi marcada pela constitucionalização das suas

competências e jurisdição, antes delegadas a leis ordinárias e decretos regulamentadores (SANTOS, *op. cit.*).

Nesse período, de acordo com Silva (1999), o país passou por diversas crises e mudanças políticas, e junto o Tribunal acompanhou os autos e baixos da história. Em 1961, o Tribunal transferiu para Brasília, acompanhando a transferência da capital federal, já não bastasse todo o trabalho de uma mudança dessa magnitude, viria acontecer nova renúncia na presidência e iniciar outra fase de alteração na estrutura do Tribunal.

Como um dos últimos atos de seu governo, João Goulart editou a Lei 4.320, datada de 17 de março de 1964, lei esta, que viria estatuir as normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, os estados, dos municípios e do Distrito Federal (SILVA, *op. cit.*).

Em 1967, já no governo militar, sob a luz da 5ª Constituição o Tribunal tem suas competências limitadas passando só a apreciar para fins de registro a legalidade das aposentadorias, reformas e pensões; eliminou o registro prévio dos contratos, podendo o executivo determinar a execução atos suspensos mediante a concordância do Congresso (BARROS, 1999).

Como fator positivo introduziu as auditorias financeiras e orçamentárias, realização de inspeções *in loco* quando o Tribunal entendesse necessário; estabeleceu que os Ministros do Tribunal de Contas fossem escolhidos dentre brasileiros, maiores de trinta e cinco anos, de idoneidade moral e notórios conhecimentos jurídicos, econômicos, financeiros ou de administração pública (BRASIL, 1967).

Ao Executivo, a nova carta trouxe o sistema de Controle Interno, a ser realizado na execução de todos os trabalhos e prestações de serviços no âmbito executivo federal, o qual, por influência do governo militar, prevaleceria diante ao Controle Externo (BARROS, *op. cit.*, p. 244).

Paralelamente ao Tribunal de Contas da União, Nomenclatura institucionalizada a partir da emenda constitucional nº 01 de 17 de outubro de 1969, nasceram os Tribunais de Contas dos Estados, como o do Piauí, em 1899, o da Bahia em 1915, o de São Paulo em 1924, Rio Grande do Sul e Minas Gerais em 1935 e o do Rio de Janeiro em 1936. Alguns como o gaúcho, o cearense, o mineiro e o baiano foram extintos durante o Estado Novo, reativados com a

redemocratização proveniente da nova Carta em 1946, que permitiu a cada estado criar a sua própria Corte de Contas (LIMA, 2008, p. 17).

## 2 OS TRIBUNAIS DE CONTAS NO CONTROLE EXTERNO

A função de controle começou a existir com a formação das civilizações organizadas, onde se fazia necessário o uso de administrações voltadas a permitir o convívio da população em harmonia e desenvolvimento. Para realizar essa administração, se fez necessário o recolhimento de tributos para custeá-la e financiar seus programas. Daí a necessidade de acompanhar a aplicação dos recursos arrecadados com os tributos, se fez necessário para verificar os resultados e promover melhoras na sua utilização.

Para Guerra (*apud* LIMA, 2008 p. 2) o termo Controle tem origem no latim medieval *contrarotulus* e do francês *contre role*, significando contralista, conforme suas palavras,

[...], isto é, segundo exemplar do catálogo de contribuintes, com base no qual se verificava a operação do cobrador de tributos, designando um segundo registro, organizado para verificar o primeiro. O termo evoluiu a partir de 1611, para sua acepção mais próxima da atual, aproximando-se de acepção de domínio, governo, fiscalização, verificação.

Rocha (*s.d.*, p. 17), enfatiza que:

O controle é parte integrante e essencial de qualquer processo de produção de bens e serviços. A sua principal função deve ser a busca de melhores resultados por parte das organizações que integra. Para poder contribuir de forma efetiva para o êxito dos empreendimentos, o controle precisa atuar concomitantemente às diversas etapas do processo de produção, detectando desvios e anomalias em tempo compatível com a introdução oportuna dos aperfeiçoamentos e correções que se fizerem necessários. A questão da oportunidade é crucial: o controle somente pode ser caracterizado como tal quando contribui tempestivamente para a consecução dos objetivos da organização. Pronunciar-se após a consumação do dano, limitando-se a identificar os responsáveis, é uma disfunção em termos da atuação esperada do controle.

Em administração o conceito de controle é tido como uma das funções essenciais, que monitora e avalia as atividades e os resultados alcançados,

assegurando ao planejamento a possibilidade de correções de falhas identificadas em execuções realizadas (CHIAVENATO, 2003, p. 176).

Para Meirelles (1989), controle em administração pública é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro. Ainda de acordo com Meirelles (1994, p. 604):

O controle externo visa a comprovar a probidade da administração e a regularidade da guarda e do emprego dos bens, valores e dinheiros públicos, assim como a fiel execução do orçamento. É, por excelência, um controle político de legalidade contábil e financeira.

O controle externo público atua sobre os órgãos estatais como elo entre o Estado e a sociedade, fornecendo informações confiáveis da atuação do primeiro para o segundo permitindo a continuidade do regime democrático, atendendo a necessidades que surgem com a organização da sociedade preservando os direitos e liberdades individuais dos cidadãos.

Silva (1999) assinala que no Brasil, o Controle sobre os gastos públicos começaram com a chegada da família real em 1808, quando foi criado o Conselho da Fazenda, o qual, mesmo tendo a função de dar aparência legal à desordem e aos saques descontrolados realizados ao Erário Régio, se constitui no primeiro registro de controle dos gastos públicos. O Ministro do Supremo Tribunal Federal, Celso de Mello, referendou a importância do Tribunal de Contas diante a administração pública com a promulgação da Carta Magna de 1988 ao discorrer que:

A essencialidade dessa Instituição – surgida nos alhores da Republica com o Decreto nº 966 – A, de 7/11/1890, editado pelo Governo Provisório sob a inspiração de Rui Barbosa – foi uma vez mais acentuada com a inclusão, no rol dos princípios constitucionais sensíveis, da indeclinabilidade da prestação de contas da administração Publica, Direta e Indireta (CF, art. 34, VII, “d”). A atuação do Tribunal de Contas, por isso mesmo, assume importância fundamental no campo do controle externo. Como natural decorrência do fortalecimento de sua ação institucional, os Tribunais de Contas tornaram-se instrumentos de inquestionável relevância na defesa dos postulados essenciais que informam a própria organização da Administração Publica e o comportamento de seus agentes, com especial ênfase para os princípios da moralidade administrativa, da impessoalidade e da legalidade. Nesse contexto, o regime de controle externo, institucionalizado pelo ordenamento constitucional, propicia, em função da própria competência fiscalizadora outorgada aos Tribunais de Contas, o exercício, por esses órgãos estatais, de todos os poderes – explícitos ou implícitos – que se revelem inerentes e necessários à plena consecução dos fins que lhes foram cometidos. (STF, 1998).



Após diversas Constituições promulgadas no Brasil República, a de 1988 foi a que mais ampliou as prerrogativas do Tribunal de Contas. Depois de muitas prerrogativas criadas e destituídas e hoje constitucionalizadas no texto da Carta Magna abrigadas na Seção IX — Da fiscalização contábil, financeira e orçamentária, do Capítulo I — Do Poder Legislativo, do Título IV — Da organização dos poderes, onde outorga ao Poder Legislativo tendo o auxílio do Tribunal de Contas, como responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do executivo e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas (BRASIL, 1988).

Gomes (2006) reforça o exercício do controle pelo Tribunal, que consiste em uma fiscalização de ordem contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, tradicionalmente, seguindo os preceitos constitucionais, realizando sistematicamente auditorias de regularidade, conformidade ou ciclos anuais de *checking the books*, que observam as dimensões mencionadas, zelando pela legalidade no emprego do dinheiro público.

Assim como todo ato mal sucedido não se constitui em um ato ilícito, por mais que se busque responsabilidade jurídica, não se deve esquecer que todo empreendimento público ou não, está sujeito a riscos. Daí a necessidade do controle, entendido por Rocha (s. d.), como ferramenta importantíssima na tomada de decisão, podendo ser realizado a priori, concomitante ou a posteriori.

O Tribunal de Contas nasceu com o objetivo de órgão fiscalizador das ações dos gestores públicos, tendo como principal característica o exercício do controle externo, fazendo valer ou cumprir os preceitos considerados pela sociedade como aceitos e recomendáveis as práticas administrativas na gestão pública.

No Brasil, o Tribunal de Contas, exerce o controle externo em três momentos, podendo realizá-lo *a priori*: averiguando a legalidade nos processos licitatórios; concomitante: em inspeções *in loco*; e posteriormente: nas análises das demonstrações contábeis levantadas pelos gestores no final do exercício. Com esse modelo de atuação, o Tribunal tem a possibilidade de designar correções tempestivamente quando irregularidades forem encontradas, justificando assim a necessidade da função de controle externo que exerce, contribuindo de fato com o desenvolvimento da nação (CRETELLA JUNIOR, 2005).

## 2.1 A jurisdição dos Tribunais

A Corte de Contas brasileira veio sendo caracterizada de acordo com as correntes de pensamentos vigentes a época das promulgações das novas Constituições. Lembrando que foi criada a luz do sistema italiano, onde realizava a fiscalização da execução orçamentária por exame prévio e o veto absoluto e jurisdição para julgar as contas dos responsáveis por dinheiros ou valores públicos, logo em seguida esse sistema foi substituído pelo belga, que caracterizava pela possibilidade do exame com veto relativo e registro sob protesto, mantendo a jurisdição. Depois com a Constituição de 1946, foi contemplado com um sistema eclético, reunindo o exame prévio, exame posterior, veto absoluto e veto relativo com registro sob reserva, tudo evidenciando a atribuição ao Tribunal, da "jurisdição" e "julgamento" (ROSA, 1975).

Quando se trata da jurisdição das cortes de contas há discordâncias, o que provoca grandes discussões. Ainda não há consenso entre os doutrinadores se os Tribunais de Contas brasileiros são dotados ou não de Jurisdição.

Estudiosos como Di Pietro (2006), Cretella Júnior (1983) e Santana (2006), entendem que as Cortes exercem poder jurisdicional quando julgam, aplicam sanções e multas, outros entendem que é apenas um órgão colegiado, com estrutura e prerrogativas próprias, com caráter administrativo, exercendo apenas papel de auxiliar junto ao Poder Legislativo, na fiscalização financeira, emitindo pareceres sobre as contas do Executivo e julgando as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outras irregularidades de que resulte prejuízo ao erário público.

Na corrente de pensamento dos que não vê poder jurisdicional no Tribunal de contas, Di Pietro (*op. cit.*) demonstra que o sistema de jurisdição adotado no Brasil é *una*, onde o poder da jurisdição pertence ao judiciário, eliminando o a possibilidade de haver outro órgão com poder jurisdicional.

Na mesma linha, Cretella Júnior (*op. cit.*, p. 124) afirma que:

Antes de tudo fique bem claro que o Tribunal de Contas não tem a menos parcela de função judicante. Não exerce nenhuma fração, por menor que seja, de atividade jurisdicional. Não julga. Confere. Fiscaliza. Controla

“contas”, não profere sentenças. Não aplica as sanções prescritas pelo Código Pena. No campo civil, embora procure “ajustar-se” ao Judiciário e à nomenclatura processual, jamais fica na posição equidistante entre *autor* e *réu*, proferindo sentenças judiciais. Logo, é órgão fiscalizador, administrativo.

Santana (2006, p. 9), por sua vez, entende que as decisões do Tribunal de Contas:

Mesmo sendo decisões definitivas, são extrajudiciais, podendo ser submetidas ao Judiciário, por força da Constituição Federal (1988, art. 5º, inciso XXXV) quando não observados os princípios aplicáveis nos tribunais de contas, tais como: **princípio da motivação** (todas as decisões judiciais e administrativas dos tribunais devem ser motivadas); **princípio da lealdade processual** (submissão dos envolvidos ao dever de probidade); **princípio da ampla defesa e do contraditório** (ouvir a outra parte do processo sobre as alegações deduzidas por uma parte); **princípio da legalidade** (a jurisdição exercida conforme expressa em lei); **princípio do juiz natural** (para a jurisdição do controle, o TCU é o juiz natural); e **princípio da segurança jurídica** (é a garantia de certeza para o cidadão que as decisões ou situações jurídicas transitada em julgado não mais serão modificadas por motivos circunstanciais). [grifo do autor].

Embora os artigos 71, inc. II e 73 descrevam prerrogativas de natureza judicante, o TC não é tido como instituição dotada de jurisdição, pois esta é prerrogativa constitucional exercida pelo Poder Judiciário. (BRASIL, 1988).

Assim, o entendimento de jurisdicional é o julgamento de litígios que venha a operar coisa julgada, não permitindo uma revisão por outro órgão e como os respectivos incisos XXXV e XXXVII do art. 5º da CF/88 diz: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” e “não haverá juízo ou tribunal de exceção”, toda decisão da Corte poderá ser revista pelo Poder Judiciário. (OLIVEIRA; HORVATH, 2000, p. 110 –1).

Entre os que vêem o Tribunal de Contas como órgão jurisdicionado, o Conselheiro do tribunal de Contas Mineiro, Flávio Régis Xavier de Moura e Castro, têm a seguinte opinião:

Ora, se é verdade que as Instituições de Contas não detêm jurisdição, como, então, transpor o princípio da inafastabilidade e da exclusiva competência dos TCs para zelar pela correta aplicação dos recursos públicos, punir pela malversação do dinheiro da comunidade e julgar as prestações de contas dos administradores estatais? (CASTRO, 2005, não paginado).

Silva (1999, p. 127), argumenta que a Carta Magna de 1988:

Aliou-se à competência de fiscal da legalidade dos gastos públicos a de avaliador do desempenho operacional dos órgãos e entidades sob sua jurisdição. Desse modo, a Corte de Contas passava a acompanhar a eficiência da gestão governamental, além de ver reforçadas suas funções fiscalizadora, judicante e punitiva.

Em análise ao art. 71, § 3º, da Carta Magna, reconhece expressamente que as *"[...] decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo"*. A executoriedade do julgado, segundo Couture (*apud* JAYME, 1999), caracteriza a atividade jurisdicional, pois é da essência da coisa julgada a coercibilidade e execução das sentenças condenatórias.

Assim, a Constituição Federal, no art. 71, § 3º, ao atribuir executoriedade às decisões da Corte de Contas que imputarem débito ou multa, está lhes reconhecendo a natureza jurisdicional dos seus provimentos (BRASIL, 1988). Percebe-se que a discordância em torno da jurisdição não está próxima do fim, motivada por interpretações das normas ou por mero *lobby* à Instituição deve render bons discursos de ambos os lados. Assim, Rocha (s.d. p. 15), lembra que:

Atualmente, observa-se que quanto mais as cortes de contas, a começar pelo TCU, insistem na natureza jurisdicional de suas decisões, mais esses órgãos têm-se exposto a contestações perante o Poder Judiciário, o qual, cioso das suas próprias prerrogativas, têm imposto seguidas restrições às competências dessas cortes.

Independente da discordância se há ou não jurisdição, as competências da Corte de Contas permitem que sua atuação seja uma constante exigência do respeito às normas, fazendo um excelente trabalho inibidor dos desperdícios dos recursos públicos.

### **2.1.2 A competência dos Tribunais**

O primeiro Tribunal de Contas brasileiro teve como competência examinar mensalmente o movimento da receita e da despesa, conferindo os resultados por ele apurados em relação aos apresentados pelo governo, comunicando tudo ao Poder Legislativo, além de julgar as contas dos responsáveis, condenando-os ou expedindo quitação, conforme o caso (SILVA, 1999).

Depois de muitas alterações, ora ampliando ora diminuindo, as competências dos Tribunais de Contas estão abrigadas na Carta Magna de 1988, que seguindo o processo de evolução do sistema de administração pública, considerou importantes conquistas obtidas no passado e ampliou-as possibilitando aos Tribunais uma ação eficaz em suas atuações no Controle Externo (BRASIL, *op. cit.*).

Nesse contexto, a nova Carta rogou às Cortes de Contas a missão de fiscalizar todos os gastos de recursos públicos, apreciando as contas dos gestores de tais recursos e conseqüentemente, emitindo parecer opinativo sobre as contas do Poder executivo e julgando todas as contas dos demais responsáveis por qualquer recurso de origem pública (BRASIL, 1988).

Cumprir destacar ainda outras competências do TC normatizadas pela Constituição Federal de 1988, a saber:

- a) por provocação ou iniciativa própria o Tribunal de Contas pode realizar inspeções ou auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial no Poder Legislativo, Judiciário e demais unidades responsáveis por abrigar recursos públicos;
- b) fiscalizar (limitado ao tratado constitutivo), as empresas onde os entes públicos tenham participação, nas três esferas governamentais;
- c) apreciar as concessões de aposentadorias, reformas e pensões;
- d) prestar informações consultivas provenientes das inspeções e auditorias;
- e) aplicar sanções previstas com eficácia de título executivo;
- f) impugnar ato comunicando ao legislativo podendo sustá-lo se providências por este não for tomadas; e
- g) representar a população quando encontrar irregularidades. Prestará contas, trimestral e anualmente ao Legislativo.

Para que as Cortes de Contas gozem de suas competências, a Constituição foi bem incisiva quanto aos preceitos a ser verificados em sua atuação (CARVALHO FILHO, 2008, p. 890). Esses são os princípios que os gestores devem obedecer quando da prática de seus atos. O Controle Externo de natureza financeira, realizado pelo Poder Legislativo com o apoio do Tribunal de Contas deve ser

realizado sob a luz da *legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas* (BRASIL, *op. cit.*).

Todo e qualquer ato do gestor público deve estar sob a proteção destes princípios, visando sempre o alcance dos objetivos da administração pública, zelando pelo uso responsável e democrático dos recursos em prol da coletividade

Com o advento da Carta Magna de 1988, o controle exercido pelo Tribunal de Contas só pode ser exercido a *posteriori*, salvo quando da realização de inspeções e auditorias *in loco*, não se abstendo de averiguar se as demonstrações encaminhadas para sua análise estão em concordância com as leis orçamentárias. (MEIRELLES, 1994).

Quanto à realização das fiscalizações, o aspecto (princípio) da legalidade Di Pietro (2006) entende compreender os atos que resultem a arrecadação de receitas ou a realização de despesas, o nascimento ou extinção de direitos e obrigações.

Para Carvalho Filho (2008, p. 891.):

[...] a atividade de administrar e subjacente a lei, de modo que não se pode conceber que seu desempenho afronte os comandos normativos desta. Se o administrador pudesse vulnerar a lei, estaria indiretamente legislando e não administrando [...]. [...] o controle financeiro envolve, primordialmente, o exame da legalidade dos atos da administração.

Uma despesa pode ser legal, porém, não legítima. Este é um aspecto novo a ser respeitado pelos administradores, introduzido pela nova Carta, que segundo Lima (2008), se diferencia de legalidade por considerar a necessidade da realização da despesa, os valores morais e crenças da sociedade envolvida e não somente a legalidade.

O legislador constituinte buscou dar mais garantias de bom uso dos recursos públicos ao instituir a legitimidade como princípio a ser seguido pelo gestor em seus atos. Permitindo uma postura administrativa que busque atender os anseios da sociedade, legalizando-os nos orçamentos, permitindo a participação efetiva da sociedade.

Na visão de Montebello (1999), a legitimidade importa em confrontar a gestão da coisa pública com o sacrifício econômico sofrido por parte do cidadão, gerindo as finanças públicas consoantes os objetivos politicamente aceitos pela Nação.

Com certeza, a obediência dos atos administrativos ao princípio da legitimidade, foi um grande avanço trazido pela Carta Magna de 1988, somando as

competências já existentes permitindo uma atuação do Controle Externo em equidade com os anseios da sociedade.

Seguindo na identificação da contribuição com esse novo princípio a ser seguido pelos gestores em seus atos, Pinto (1997), argumenta que a legitimidade seria um consenso do povo que dá razão de existência àquele Estado, transcendendo a legalidade, subordinando a administração às leis, ao direito incluídos os princípios gerais e todo o ordenamento jurídico.

A instituição do novo mecanismo teve como objetivo aprimorar o Controle Externo, somando aos existentes, na tentativa de dificultar a improbidade no uso de recursos públicos. Não obstante da legalidade e da legitimidade, o gestor ainda tem que atentar a outro princípio que é o da economicidade.

A observação deste princípio se faz necessária para evitar a realização de atos dispendiosos ao erário, sem a devida necessidade ou intempestivamente, atendendo a vontades escusas do gestor, beneficiando interesses da minoria. Na interpretação de Pinto (1997), o termo economicidade nos remete ao entendimento de custos baixos, a obtenção de um benefício maior do que a despesa de uma operacionalidade ao mínimo custo possível.

Barros (1999) salienta que as constituições anteriores não se referiam ao controle da economicidade, o qual vislumbra a análise do ponto de vista do resultado obtido com custo adequado, não, necessariamente ao menor custo possível, pois nem tudo que é de custo reduzido atende bem à coletividade.

Outro aspecto contemplado na Carta Magna a ser observado na realização do Controle Externo é na aplicação das subvenções sociais, oriundas de emendas orçamentárias apresentadas pelos legisladores (SILVA, 1999).

As subvenções sociais tem se configurado em desvio de finalidade, no momento de suas aplicações. A fiscalização de sua aplicação é indispensável para coibir o ato ímprobo do gestor no uso desse recurso e fazer contemplar o objetivo para que seja destinada. Na óptica de Carvalho Filho (2008, p. 891):

No concernente à aplicação das subvenções tanto é importante fiscalizar se o destino formal das verbas observou o que determinava a lei, como se, mesmo atendida esta, o aplicador as utilizou de forma econômica, criteriosa e não-perdulária. Este último enfoque se justifica, [...], naquele criticável pensamento de que os recursos são públicos e, por isso, seus gastos não ofendem seus próprios bolsos.

E, para garantir maior responsabilidade no trato dos recursos públicos, as Cortes de Contas devem fiscalizar os atos dos gestores públicos que originam renúncia de receitas, estas só poderão ser concebidas quando for de interesse público, do contrário será caracterizado um ato ilícito, pois, abrir mão de recursos que provirão benefícios sociais sem gerar outro benefício, será considerada uma renúncia sem causa Carvalho Filho ( 2008).

Para Furtado (2008), “[...] renúncia de receitas trata-se do exame das políticas de isenções tributárias e demais estímulos ou incentivos fiscais concedidos a determinadas empresas em prol do desenvolvimento socioeconômico de determinada região”, justificando a necessidade de serem apreciadas pelo controle externo. Verifica-se na Carta Magna de 1988, que a ampliação das competências do Controle externo permitiu às Cortes de Contas maior poder de controle no tangente aos atos praticados pelos gestores responsáveis pela administração direta e indireta da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O Controle Externo se faz necessário em qualquer sociedade democrática que busca a equiparação de oportunidades a todos os seus membros desenvolvendo políticas que atendam seus anseios e que identifiquem suas deficiências e promovam as correções necessárias para atingir as evoluções almejadas pela sociedade.

Com a presença do Estado na vida da sociedade faz-se necessário acompanhar sua atuação, a fim de constatar se sua existência está alcançando os objetivos. Percebe-se que criação das Cortes de Contas em todos os continentes representou uma tarefa árdua, muitas vezes, tentativas solitárias de quem acreditava não poder continuar controlando os atos administrativos, que se caracterizavam por desrespeito às normas e princípios perante a sociedade.

Observa-se que no Brasil, após a instalação da Regência Imperial, surgiu a necessidade de implantar um Controle sobre os gastos realizados com recurso provindo de arrecadações de tributos, de modo que as primeiras tentativas esbarraram na resistência dos que não foram educados a prestar conta de atos realizados em nome da sociedade. Em 1890, finalmente foi implementado no Brasil,



pelo então ministro da Fazenda, Rui Barbosa, convencido em conhecimentos produzidos por antecessores que defendiam o controle dos recursos públicos.

Desde então, a Corte de Contas brasileira vem acompanhando as transformações do país, lutando por se adequar tempestivamente à realidade. Depois de muitas privações, assim como a sociedade, hoje os Tribunais de Contas gozam de competências avançadas frente a uma democracia ainda imatura, buscando fazer com que os recursos públicos sejam gastos em prol única e exclusivamente da sociedade que os geriram.

Analisando os mecanismos de controle no uso de recursos públicos fica evidente a evolução constante das formas de controle praticadas pelo Tribunal de Contas, deixando de ser meras verificações de aspectos legais dos atos administrativos, incorporando técnicas de controle gerencial, como a avaliação o gestor quanto à eficiência, eficácia e efetividade das ações desempenhadas, oferecendo à sociedade mais uma ferramenta de acompanhamento do resultado obtido com a atuação do gestor escolhido por meio de processo democrático.

Outro fator inovador do Controle externo é a efetivação da participação da sociedade como agente fiscalizador. Em um país continental é imprescindível a participação da sociedade, como denunciante, nesse controle para que se tenha maior efetividade no controle podendo ser realizado tempestivamente, corrigindo as deficiências detectadas em tempo hábil.

Pois, ainda, é uma deficiência das Cortes de Contas existentes, por mais estruturadas que sejam não são capazes ainda de realizar o controle tempestivamente, podendo resultar na distorção ou na não concretização dos benefícios desejados pela sociedade.

Diante de tamanha importância na vida da sociedade moderna e da demanda por transparência nas contas públicas, as Cortes de Contas devem agir proativamente descobrindo as falhas antes de praticadas e exercer função pedagógica orientando os gestores na maneira da aplicação dos recursos, avaliando os resultados prós e contra para a sociedade.

Todos os mecanismos a disposição do controle exercido pelo Tribunal de Contas permite sua atuação imparcial, desprovida de vícios, se fazendo importante a tal modo que alguns estudiosos, embora não acolhido pelo texto constitucional, o intitulam de quarto poder, devido a imensa contribuição dada ao desenvolvimento da sociedade, especificamente a brasileira.

## REFERÊNCIAS

BARROS, L. V. **TCU: presença na história nacional**. Rev. TCU, Prêmio Serzedello Corrêa 1998 - Monografias Vencedoras. Brasília: 1999.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1824**. Vade Mecum. Acadêmico da Legislação Brasileira. Org. Antonio Carlos Figueiredo. São Paulo: Primeira Impressão, 2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Vade Mecum. Acadêmico da Legislação Brasileira. Org. Antonio Carlos Figueiredo. São Paulo: Primeira Impressão, 2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 3. ed. São Paulo: Primeira Impressão, 2006.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro: Ed. Lúmen Júris, 2008.

CASTRO, F. R. X. M., **O Tribunais de Contas e Sua Jurisdição**. Rev. do Tribunal de Contas de Minas Gerais. ed. 01, ano XXIII, 2005.

CHIAVENATO, I. **Introdução à Teoria Geral da Administração**: uma visão abrangente da moderna administração das organizações, Rio de Janeiro: 7ª ed. rev. e atual. Elsevier (Campus), 2003.

CRETELLA JUNIOR, J. **Curso De Direito Administrativo**: 7. ed. rev. e atual., Rio de Janeiro: Forense, 1983.

\_\_\_\_\_. **Direito Administrativo Brasileiro**: Rio de Janeiro: Forense, 1999.

\_\_\_\_\_. **Manual De Direito Administrativo**: 7. ed. Rio de Janeiro: Forense. 2005.

DI PIETRO. M. S. Z. **Direito Administrativo**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

**GOMES, E. G. M.** As agências reguladoras independentes e o Tribunal de Contas da União: **conflito de jurisdições?** *Rev. Adm. Pub.*, RJ, v.40, n.4, ago. 2006. pp.615-30. Disponível em:<<http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n4/31598.pdf>>. Acesso em: 18 mai. 2009.

JAYME, F. G. **Tribunal de Contas**: Jurisdição Especial e A Prova no Procedimento De Julgamento De Contas; *Rev. do Tribunal de Contas do estado de Minas Gerais*. ed. 03, ano XVII, 1999.

LIMA, L. H. **Controle Externo**: Teoria, Legislação, Jurisprudência e mais de 450 questões; Série Provas e Concursos. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. 2ª tiragem.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.

\_\_\_\_\_. **Direito Administrativo Brasileiro**. 19ª. Ed. Atualizada por Eurico de A. A., Delcio B. A. e José E. B. Filho. São Paulo: Malheiros Editores. 1994.

MONTEBELLO, M. **Os Tribunais de Contas e o Controle das Finanças Publicas**. *Rev. do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, Ed. Nº 02, ano XVII, 1999.

OLIVEIRA e HORVATH, R. F. e E. **Manual de Direito Financeiro**. 3. ed. Revista e ampliada. São Paulo: Ed. Rev. dos Tribunais, 2000. 2ª tiragem.

PINTO, L. M. R.S.. **Tribunal De Contas** Na Nova Ordem Institucional. *Rev. do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*. Ed. nº 01, 1997.

ROCHA, C. A. A. **O Modelo de Controle Externo Exercido pelos Tribunais de Contas e as Proposições Legislativas sobre o Tema**. Disponível em:<<http://www.senado.gov.br/web/conleg/artigos/direito/Omodelodecontroleexterno.pdf>>. Acesso em: 03 de jun.2009.

SANTANA, A. R. **A Jurisdição no Tribunal de Contas da União**. Escola e Faculdade Projeção. Disponível em:<[http://www.projecao.br/faculdade/cursos/direito/A\\_jurisdicao\\_no\\_Tribunal\\_de\\_Contas\\_da\\_Uniao.pdf](http://www.projecao.br/faculdade/cursos/direito/A_jurisdicao_no_Tribunal_de_Contas_da_Uniao.pdf)>. Acesso em: 20 jul.2009.

SANTOS, J. L. **Tribunal de Contas da União & Controles Estatal e Social da Administração Pública**. Curitiba: Ed. Juruá, 2005. 3ª tiragem.

SILVA, A. A. Cotia e Silva. **O Tribunal de Contas da União na História do Brasil: Evolução Histórica, Política E Administrativa (1890 - 1998)**. Brasília: Rev. TCU, Prêmio Serzedello Corrêa 1998 - Monografias Vencedoras. 1999.

SIQUEIRA, B. R. **O Tribunal de Contas da União de Ontem e de Hoje**. Brasília: Rev. TCU, Premio Serzedello Corrêa 1998 – Monografias Vencedoras. 1999.

STF, **Suspensão de Segurança**, SS/1308. RJ, Relator: Min. Celso de Mello, DJU de 19/10/1998Disponívelem:<hhttp://www.stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDiarioProcesso.asp?numDj=199&dataPublicacaoDj=19/10/1998&numProcesso=1308&siglaClasse=SS&codRecurso=0&tipoJulgamento=M&codCapitulo=6&numMateria=153&codMateria=2>. Acesso em: 20 ago.2009.

TCE/AC. **Conhecendo o TCE**. Histórico. Acre. [s.d.]. Disponível em: <[http://www.tce.ac.gov.br/xoops/modules/mastop\\_publish/?tac=Conhecendo o TCE](http://www.tce.ac.gov.br/xoops/modules/mastop_publish/?tac=Conhecendo_o_TCE)>Acesso em: 29 de mar.2009.

## OBRAS CONSULTADAS

JUNKES, M. B.; SANTOS, M. L. dos. **Primeiros Passos da Metodologia Científica na Graduação**, Rolim de Moura: D'press, 2008.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDONIA. **Manual de orientações para elaboração e apresentação de artigos de conclusão de curso**. Cacoal/RO, 2007.